Opinions

INSTITUT CANADIEN POUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ INTERNATIONALES

Numéro 5 Novembre 1987

À QUAND LA CRÉATION D'UNE ORGANISATION MONDIALE DE L'ESPACE?

par Elisabeth Mann Borgese

INTRODUCTION

L'Union soviétique a proposé à l'Assemblée générale des Nations-Unies de créer une Organisation mondiale de l'espace (OME) et elle a, ce faisant, présenté à l'ONU un nouveau défi envoûtant. La proposition décrit un nouvel organe qui coordonnerait les activités dans l'espace extra-atmosphérique et qui y régirait notamment les entreprises menées aux fins du désarmement et du développement. Les satellites relevant d'organismes internationaux contrôleraient l'application des traités de limitation des armements et fourniraient aux pays en développement de l'information utile pour faire prospérer l'agriculture, lutter contre les inondations, prévoir les périodes de sécheresse, et le reste. En outre, le nouvel organisme pourrait assurer son appui à des entreprises contribuant à l'expansion industrielle, à la recherche scientifique et au progrès technologique.

Le nouveau cadre dont on envisage la création pour assurer la surveillance internationale de l'utilisation de l'espace extra-atmosphérique s'apparente à maints égards à celui qu'on avait proposé pour régir les eaux internationales en vertu du droit de la mer, et les négociations éventuelles sur l'espace pourraient bien suivre une évolution parallèle. Nous comptons ici analyser ces similitudes en essayant de prédire les difficultés auxquelles les intervenants risquent de se heurter et les moyens à prendre pour éviter les écueils sur lesquels les négociations du droit de la mer ont achoppé.

En outre, notre exposé décrit sommairement les avantages que le Canada pourrait retirer en appuyant activement les travaux visant à créer une Organisation mondiale de l'espace et en y participant.

Le 15 août 1985, le ministre soviétique des Affaires étrangères, M. Édouard Chevardnadze, a écrit au Secrétaire général des Nations-Unies pour demander que la question de la non-militarisation de l'espace extra-atmosphérique soit inscrite à l'ordre du jour de la Quarantième Assemblée générale. Il a aussi proposé que l'Assemblée convoque une conférence internationale pour discuter de l'établissement d'une Organisation mondiale de l'espace dont le rôle consisterait à promouvoir la coopération internationale relativement à l'utilisation pacifique de l'espace extra-atmosphérique. M. Chevardnadze a bien précisé que des pays déployaient déjà des efforts pour fabriquer des «armes spatiales de frappe» et que, si ce processus n'était pas enrayé, la course aux armements s'intensifierait et prendrait encore plus d'envergure, absorbant du même coup encore plus de ressources et créant des obstacles insurmontables aux activités pacifiques conjointes dans l'espace.

M. Chevardnadze avait joint à sa lettre un projet de résolution par lequel l'Assemblée inviterait les États à tout mettre en oeuvre pour faire cesser la course aux armements dans l'espace extra-atmosphérique et instaurer ainsi les conditions nécessaires à une coopération internationale diversifiée relativement à l'exploration et à l'utilisation de l'espace à des fins pacifiques. Le ministre soviétique a par ailleurs donné à entendre que l'Assemblée devrait convoquer en 1987 au plus tard une conférence internationale qui porterait précisément sur une telle coopération. La conférence aurait pour objet d'étudier des formules pratiques qui permettraient de créer une Organisation mondiale de l'espace, une fois qu'on se serait entendu pour garantir effectivement la non-militarisation de l'espace extra-atmosphérique.

Dans un mémoire explicatif, l'Union soviétique a énuméré les avantages qui découleraient d'une coopération internationale qui viserait à prévenir une course aux armements dans l'espace. Non seulement, pareil effort favoriserait la paix mondiale, mais encore il rendrait possible un partage des connaissances scientifiques que l'exploration spatiale procurerait au monde, connaissances qui auraient des applications dans les domaines de la biologie, de la médecine, de la météorologie, des études environnementales et des communications. Grâce à la télédétection par satellite, les savants recueilleraient des données qui seraient utiles aux fins de la géologie et de l'agriculture, pour explorer les mers et les océans, ainsi que pour repérer et secourir les victimes d'une catastrophe.

De la façon dont l'URSS l'imaginait dans son

mémoire, la nouvelle agence spatiale allait garantir à tous les États un même accès aux avantages scientifiques et technologiques qui découleraient de l'exploration de l'espace extra-atmosphérique. L'agence pourrait favoriser la mise en commun des ressources internationales, dans le cadre de projets conjoints menés dans un but pacifique, et prêter ainsi main-forte aux pays en développement. Elle pourrait également aider à surveiller l'observance des accords internationaux relatifs à la non-militarisation de l'espace extra-atmosphérique.

Le 24 septembre, M. Chevardnadze a officiellement déposé sa proposition devant l'Assemblée générale et il a déclaré qu'afin de faire échec aux sinistres plans de la «Guerre des étoiles», l'URSS offrait la «Paix des étoiles» à la collectivité internationale. Le 14 octobre, l'Union soviétique a présenté le projet de résolution, qui s'intitulait «La coopération internationale aux fins de l'exploitation pacifique de l'espace extra-atmosphérique, dans un contexte de non-militarisation» (A/C.1/40/L.1) et qui reprenait les principes énoncés dans la déclaration de son ministre des Affaires étrangères. On a par la suite modifié la résolution en remplaçant par des termes beaucoup plus vagues le passage où il était demandé que l'Assemblée convoque une conférence internationale en 1987.

À la demande de l'Union soviétique elle-même, l'Assemblée n'a pas donné suite au projet de résolution. Bien qu'elle s'ajoutât à une longue liste d'initiatives prises auparavant à l'Assemblée générale (citons entre autres la proposition française qui concernait la création d'une Agence internationale de satellites de contrôle, en 1978), la démarche soviétique demeurait unique dans l'histoire du droit de l'espace, car elle abordait en même temps les questions du *désarmement* et du *développement* et elle préconisait la mise en place d'une seule institution, à savoir l'Organisation mondiale de l'espace, pour les étudier toutes deux.

Pour quiconque avait suivi les négociations sur le droit de la mer, la proposition soviétique de 1985 concernant la création d'une Organisation mondiale de l'espace évoquait quelque chose de connu. Les motifs, le concept de base, la substance et la procédure proposée étaient presque identiques dans les deux cas.

DES IDÉES EMPRUNTÉES AU DROIT DE LA MER

En août 1967, l'ambassadeur de Malte, M. Arvid Pardo, a demandé que l'on inscrive à l'ordre du jour de l'Assemblée générale un point qui s'intitulait «Questions sur les utilisations pacifiques des fonds des mers et des océans et de leur sous-sol, au-delà des limites de la juridiction nationale». En présentant sa demande, M. Pardo a parlé du développement et de la course aux armements, et il a pressenti les arguments que sa démarche allait susciter. Il a proposé, à l'égard des fonds marins de haute mer, les mêmes principes et la même procédure qu'Édouard Chevardnadze allait reprendre dix-huit ans plus tard en parlant de l'espace extra-atmosphérique.

M. Pardo a attiré l'attention de l'Assemblée sur les vastes richesses dissimulées au plus profond des océans du monde, richesses qu'il est de plus en plus possible d'explorer et d'exploiter grâce à la technologie et qui n'appartiennent à aucune nation en particulier. Il a évoqué les dangers inhérents à la concurrence militaire que les pays se livrent pour dominer la haute mer et à la course opposant ceux qui pillent le no-man's land des fonds marins: autant d'attitudes risquant d'engendrer pollution et conflits violents. M. Pardo a expliqué comment l'ancien droit de la mer, fondé sur le principe que les États côtiers exercent leur souveraineté sur une étroite zone maritime le long de leur littoral et préconisant la franchise des mers au-delà de cette zone, perdait de plus en plus de terrain, et comment il convenait d'y substituer un nouveau concept, celui du patrimoine commun à toute l'humanité. Il a insisté sur l'unité écologique des espaces marins et sur l'interdépendance existant entre tous leurs secteurs et tous les usages qu'on en fait. M. Pardo a conclu en proposant que l'Assemblée générale des Nations-Unies déclare patrimoine commun à toute l'humanité les fonds marins et les ressources qu'ils recèlent au-delà des limites actuelles des juridictions nationales; qu'elle élabore des principes pour régir les activités intéressant les fonds marins; et qu'elle entreprenne ensuite de négocier un traité qui définirait clairement les limites des fonds marins internationaux et créerait un organisme international d'un nouveau genre auquel il incomberait d'administrer et de gérer les richesses des fonds marins pour le plus grand bienfait de toute l'humanité. Dès lors, les fonds marins ne pourraient servir qu'à des fins pacifiques, ce qui bannirait la course aux armements des deux tiers de la surface du globe.

Telle qu'elle a été créée à l'issue de la III[e] Conférence des Nations-Unies sur le droit de la mer (UNCLOS III), l'Autorité internationale des fonds marins avait deux grandes lacunes. Tout d'abord, la partie de la convention établissant l'Autorité était truffée de détails qui n'avaient plus leur raison d'être avant même que la convention entrât en vigueur. Cela était principalement dû à la méfiance des pays industrialisés, qui ne voulaient laisser aucun pouvoir discrétionnaire à l'Autorité; ils craignaient en effet que, dans son processus décisionnel, celle-ci ne fût dominée par les pays en développement, qui étaient majoritaires.

La deuxième lacune fondamentale tient à ce qu'on a appelé le «système parallèle» d'exploitation. Selon cette formule, l'Autorité doit explorer et exploiter le patrimoine commun à toute l'humanité de l'une des deux façons suivantes: soit par l'entremise de permis attribués à des entreprises privées et à des États, soit au moyen de sa propre Entreprise.

Une autre option a fait l'objet de longs débats pendant les négociations, mais, dans le texte final, elle n'est abordée que dans un ou deux articles très vagues qui autorisent l'Autorité, ou son Entreprise, à créer avec des compagnies ou des États des sociétés commune d'intérêts. C'eut été là la formule logique à adopter, car alors, l'exploitation minière aurait été faite en

collaboration par le secteur privé, les États et l'Autorité; en revanche, le «système parallèle» favorise la concurrence entre l'industrie établie et l'Entreprise de l'Autorité. Cette situation a suscité des problèmes insolubles relativement au financement de l'Entreprise et au transfert de technologie en faveur de cette dernière, aux dépens de ses concurrents.

Malheureusement, durant les négociations sur le droit de la mer, les intervenants ont eu vite fait de séparer l'un de l'autre les thèmes du désarmement et du développement, même s'ils faisaient tous deux partie intégrante du concept du patrimoine commun à l'humanité. Le désarmement allait être traité par la Conférence du désarmement (CD) à Genève, et le développement, par la Troisième Conférence des Nations-Unies sur le droit de la mer. C'est à peine, en effet, si l'on a envisagé pendant un court instant de combiner les deux concepts au sein d'une seule institution, nommément l'Autorité internationale des fonds marins. Cela s'est produit quand, en 1971, le représentant canadien, M. Alan Beesley, a présenté au Comité des fonds marins un document de travail sur le Régime et les mécanismes internationaux applicables aux fonds marins (A/AC.138/59); le paragraphe 8 de ce document se lit comme il suit:

> La zone sera affectée à des fins exclusivement pacifiques, sans préjudice de toutes mesures dont il a été ou dont il sera convenu dans le contexte des négociations internationales entreprises dans le domaine du désarmement et qui pourraient être applicables à une zone plus large. Un ou plusieurs accords internationaux seront conclus dès que possible, de manière à appliquer effectivement ce principe et à faire un pas vers l'exclusion du fond des mers et des océans, ainsi que de leur sous-sol, de la course aux armements. Ce principe pourrait, lui aussi, être repris presque mot pour mot dans le futur Traité devant régir le fond des mers, à condition toutefois de lui apporter quelques modifications appropriées pour indiquer que l'Assemblée générale a approuvé le Traité interdisant la mise en place d'armes nucléaires et d'armes de destruction massive sur le fond des mers et des océans. Une question difficile se pose ici: le mécanisme international prévu pour régir le fond des mers ne devrait-il pas avoir au moins les mêmes pouvoirs de vérification des activités suspectes que ceux qui sont accordés aux États parties par le Traité instituant un contrôle sur les armes immergées? L'adoption d'une telle disposition apparaît à première vue à la fois appropriée et souhaitable.

On n'a jamais donné suite à cette proposition canadienne, et aujourd'hui, cette dichotomie absolue entre le désarmement et le développement, dans le contexte des activités concernant les fonds marins, continue de poser des problèmes.

Il existe des similarités frappantes entre la démarche suivie pour instaurer le droit de la mer et celle qu'on retiendrait pour créer une Organisation mondiale de l'espace. L'ambassadeur Pardo avait proposé de constituer un comité pour examiner la question, d'approuver une résolution énonçant le principe du patrimoine commun, et de convoquer la Troisième Conférence des Nations-Unies sur le droit de la mer en vue d'adopter une Convention qui pourrait faire l'assentiment de tous les États. L'ONU a suivi ce cheminement et, en 1982, elle a adopté la Convention sur le droit de la mer; en décembre 1984, 159 pays l'avaient signée. Jusqu'ici, trente-quatre États l'ont ratifiée. Il faut soixante ratifications pour que la Convention entre en vigueur et, d'ici à ce qu'on parvienne à ce nombre, une Commission préparatoire doit organiser la mise en place de l'Autorité internationale des fonds marins et du Tribunal international du droit de la mer, et réglementer l'exploration des fonds marin par l'entremise d'un régime provisoire.

La démarche amorcée par l'Union soviétique en 1985 est identique et, si l'on extrapole, on peut prévoir la suite d'événements que voici:

OCÉANS	ESPACE
1. Inscrire la question à l'ordre du jour de l'AG.	1. Inscrire la question à l'ordre du jour de l'AG.
2. Présentation de la question dans une allocution prononcée devant l'AG.	2. Présentation de la question dans une allocution prononcée devant l'AG.
3. Création d'un comité spécial.	3. Création d'un comité qui comprendrait des membres de la Conférence du désarmement et du Comité des utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique (COPUOS).
4. Adoption d'une déclaration de principes.	4. Adoption d'une déclaration de principes.
5. Préparation de l'ordre du jour de l'UNCLOS III*.	5. Préparation de l'ordre du jour de la Conférence de l'ONU sur l'Organisation mondiale de l'espace. (CNUOME)
6. UNCLOS III.	6. CNUOME.
7. Adoption de la Convention; création de la Commission préparatoire chargée de mettre l'Autorité sur pied.	7. Adoption de la Convention; création de la Commission préparatoire chargée de mettre l'Organisation mondiale de l'espace sur pied.

* IIIe Conférence des Nations-Unies sur le droit de la mer.

ÉTABLISSEMENT D'UNE ORGANISATION MONDIALE DE L'ESPACE SCÉNARIO POSSIBLE

Déclaration de principes

Une Déclaration des principes régissant le fond des mers et des océans, ainsi que leur sous-sol, au-delà des limites de la juridiction nationale a été adoptée le 7 décembre 1970. Comme toutes les résolutions de l'ONU, la Déclaration rappelle d'abord des précédents, puis elle souligne qu'il fallait ***délimiter*** la zone

internationale comme telle et les zones relevant de juridictions nationales. Elle précise ensuite qu'à l'heure actuelle, il n'existe aucun régime juridique s'appliquant à l'exploration et à l'exploitation des ressources de ces zones, et qu'il faudrait à ces deux égards toujours se soucier du bienfait de l'humanité tout entière. C'est pourquoi la Déclaration recommandait d'instaurer dès que possible un mécanisme international approprié. Comme on peut le voir, il est possible de dresser un parallèle presque complet entre les fonds marins et l'espace extra-atmosphérique.

La Déclaration des principes régissant l'espace extra-atmosphérique, la Lune et les autres corps célestes fera sans aucun doute référence à la résolution 40/89, au Traité sur l'espace extra-atmosphérique, au Traité concernant la Lune, au Code de conduite sur la télédétection de la Terre depuis l'espace, et à d'autres accords et résolutions. La Déclaration affirmera que les pays n'ont aucune juridiction sur l'espace extra-atmosphérique et elle reconnaîtra que le régime juridique actuel s'appliquant à l'espace extra-atmosphérique n'offre aucune directive claire pour ce qui est de réglementer l'exploration et l'exploitation des ressources s'y trouvant. Elle exprimera avec vigueur la conviction que l'espace extra-atmosphérique ne doit être utilisé qu'à des fins pacifiques et que l'exploration et l'exploitation de ses ressources doivent s'accomplir de façon à profiter à l'humanité tout entière; plus particulièrement, la Déclaration stipulera que tous les pays auront accès aux *connaissances* acquises au moyen des satellites. Elle soulignera par ailleurs la nécessité d'établir aussitôt que possible un régime international, y compris les mécanismes internationaux appropriés.

Tout comme ce fut le cas pour le droit de la mer, la Déclaration pourrait préciser que ce régime international doit être sanctionné par un traité international à caractère universel qui devrait faire l'assentiment général. Le régime préconiserait notamment la mise en valeur ordonnée et sûre des ressources spatiales ainsi que la gestion et l'utilisation rationnelles de ces dernières, et il garantirait le partage équitable des avantages entre tous les États, une attention particulière étant alors accordée aux intérêts et aux besoins des pays en développement. Tout comme la Convention sur le droit de la mer, la Déclaration mettrait l'accent sur la coopération en matière de recherche et de formation, et elle pourrait même exhorter les pays à prendre les mesures voulues pour prévenir la pollution et la contamination de l'espace extra-atmosphérique et pour en préserver les richesses naturelles.

Dans l'espace extra-atmosphérique, tout comme dans les fonds marins de haute mer, il devrait incomber à chaque État de s'assurer que les activités, y compris celles se rapportant aux ressources, respectent le régime international à établir, peu importe qu'elles soient entreprises par des organismes gouvernementaux ou encore par des groupes non gouvernementaux ou des personnes relevant de l'État en question; la même responsabilité devrait incomber aux organismes internationaux. Quiconque causerait des dommages dans le cadre de ses activités devrait en supporter les conséquences. Enfin, les parties à un différend qui concernerait les activités menées dans l'espace extra-atmosphérique et les ressources de ce dernier devraient le régler en recourant aux mesures énoncées dans l'article 13 de la Charte des Nations-Unies et à tout autre mécanisme qui aurait été prévu dans le régime international.

Adoption de l'ordre du jour

L'étape suivante consisterait à adopter une résolution analogue à la résolution 2750, pour décider de convoquer une conférence sur le droit de l'espace qui intéresserait les questions pertinentes.

Lors des négociations sur le droit de la mer, l'élaboration de l'ordre du jour de la conférence a achoppé sur une foule de problèmes politiques, de sorte qu'elle a exigé presque trois ans de travail. Il est probable que les négociations qui aboutiront à l'adoption d'un ordre du jour pour une Conférence des Nations-Unies sur la création d'une Organisation mondiale de l'espace seront tout aussi complexes et difficiles. Il faudra fort probablement s'inspirer à de nombreux égards de la «liste des sujets» que le Comité des fonds marins avait dressée. On obtiendra ainsi un ordre du jour où figureraient les points suivants:

1. un régime international pour l'utilisation de l'espace extra-atmosphérique à des fins exclusivement pacifiques et pour la coopération relativement à l'exploration et à l'exploitation de ses ressources;
2. l'atmosphère;
3. la préservation de l'environnement;
4. la recherche scientifique;
5. la mise au point et le transfert de technologies;
6. les satellites artificiels;
7. la responsabilité à l'égard des dommages causés;
8. le règlement des différends;
9. les utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique;
10. l'adhésion accrue de tous les États aux conventions multilatérales pertinentes.

Avec un ordre du jour aussi complexe, on s'assurerait que la Convention par laquelle serait établie l'Organisation mondiale de l'espace contiendrait des sections similaires aux parties I à X de la Convention sur le droit de la mer et qui codifieraient et mettraient à jour tout le droit aérien et spatial existant, qui est actuellement fragmenté en un certain nombre de traités, ce qui correspond à la situation du droit de la mer avant l'UNCLOS III.

Les fonctions et les pouvoirs de l'Organisation mondiale de l'espace

Les fonctions qu'assumerait une Organisation mondiale de l'espace ont été décrites dans divers documents, dont les plus importants sont les suivants: la déclaration faite en 1985 par Édouard Chevardnadze devant l'Assemblée générale; le texte d'une entrevue accordée à l'agence *TASS* par Anatole Alexandrov, président de l'Académie des sciences de l'URSS, le 20 décembre 1985; et l'Étude sur les conséquences qu'aurait la création d'une Agence internationale de satellites de contrôle (Rapport du Secrétaire général, daté du 6 août 1981).

Dans sa déclaration, le ministre soviétique décrit les fonctions en termes très généraux. Ce qu'il importe de retenir, cependant, c'est que, contrairement à celles incombant à l'Autorité des fonds marins, les fonctions lieraient entre eux *développement* (utilisations pacifiques, coopération avec les pays en développement) et *désarmement* (assurer l'observance des accords de désarmement et de limitation des armements). Les éléments relatifs au développement ont été énoncés plus en détail dans l'entrevue accordée par le président de l'Académie des sciences de l'URSS, tandis que les aspects concernant le désarmement sont abordés dans le Rapport du Secrétaire général.

Le ministre soviétique des Affaires étrangères a proposé de créer une organisation qui harmoniserait, coordonnerait et unifierait les efforts des divers États relativement aux activités pacifiques dans l'espace et qui fournirait notamment de l'aide aux pays en développement dans ce domaine. Il faudrait également s'assurer que toutes les parties respectent les ententes qui ont été conclues ou qui le seront en vue de prévenir une course aux armements dans l'espace extra-atmosphérique, et l'organisation jouerait à cet égard un rôle important.

De son côté, le président de l'Académie des sciences a fourni une liste de fonctions se rapportant à la coopération en matière d'information et de recherche. Par exemple, l'organisation donnerait l'alerte avant les désastres naturels et elle aiderait les pays en développement à faire bon usage des données qu'ils auraient obtenues par son intermédiaire.

Le Secrétaire général a rédigé son rapport après qu'on eut demandé une étude sur les conséquences techniques, juridiques et financières qu'aurait la création de l'Agence internationale de satellites de contrôle (ISMA). Si l'Organisation mondiale de l'espace était chargée de surveiller avec des satellites les parties aux accords de désarmement et de limitation des armements pour s'assurer qu'elles les respectent, elle assumerait alors les fonctions que l'on destinait à l'ISMA.

Dans tout le rapport, on insiste sur la *polyvalence des satellites*: les mêmes engins, munis des mêmes détecteurs, peuvent être employés pour le développement, mais aussi pour repérer les violations des accords de désarmement et de limitation des armements. Il y est dit «qu'aux États-Unis, on a depuis peu tendance à monter sur un même satellite des capteurs pouvant servir à des fins tant militaires que civiles . . .»

Dans l'avenir, on peut s'attendre à des progrès considérables qui rendront les satellites civils presque aussi efficaces que les engins militaires employés pour la surveillance de zone. Pareille évolution, fait observer le rapport, militerait énormément en faveur de la création d'une Agence internationale de satellites de contrôle (ou d'une Organisation de l'espace), car il serait dès lors possible d'obtenir des données utiles aux fins de la vérification auprès d'autres sources que les satellites militaires de surveillance.

Mais comment faire la distinction entre un satellite employé à des fins pacifiques et un satellite-espion? La seule façon de résoudre le problème consiste à combiner les deux aspects, c'est-à-dire à mener des recherches pacifiques et à surveiller les activités militaires avec les mêmes satellites placés sous la coupe de l'Organisation mondiale de l'espace, puis à mettre toutes les données à la disposition de cette dernière. Le rapport du Secrétaire général décrit un certain nombre de fonctions utiles qu'une agence de satellites (ou une organisation de l'espace) pourrait assumer . Citons notamment les suivantes: surveiller les parties aux accords de désarmement et de limitation des armements pour s'assurer qu'elles les respectent, surveiller l'évolution des crises, renforcer les mesures internationales propres à accroître la confiance, et observer les cas où l'on recourt ou menace de recourir à la force.

Lors des négociations du droit de la mer, de nombreux pays, et surtout des États du tiers-monde, voulaient attribuer à l'Autorité des fonds marins une vaste gamme de fonctions et de pouvoirs. D'autres, principalement parmi les pays industrialisés, se méfiaient énormément de l'Autorité, car ils craignaient qu'elle fût dominée par les pays en développement; par conséquent, ils ont essayé d'en limiter le plus possible les pouvoirs et les fonctions. Et enfin, les puissances maritimes ont insisté pour établir une distinction entre les utilisations pacifiques, qui tomberaient sous la coupe de l'Autorité, et les utilisations militaires, qui demeureraient la prérogative des États. Il est à peu près certain que les pays s'aligneront sensiblement de la même façon dans le cadre des négociations sur la création d'une Organisation mondiale de l'espace.

Il importe que les négociations ne touchent en rien à la structure fondamentale du système des Nations-Unies. Les fonctions de l'Autorité se limiteraient au développement et au contrôle (gestion et surveillance); il ne lui appartiendrait pas de prendre des décisions sur les mesures de représailles à prendre si un traité était violé. Ce dernier rôle continuerait d'incomber au Conseil de sécurité.

Il est par ailleurs évident qu'il conviendrait, pendant

les négociations, d'éviter toute manoeuvre provocatrice, et pour cela, on aurait beaucoup à gagner en instaurant un moratoire volontaire sur certains essais militaires dans l'espace.

La structure de l'Organisation mondiale de l'espace

Le Rapport du Secrétaire général donne à penser que tous les membres des Nations-Unies pourraient adhérer à l'Organisation. Il y aurait trois catégories de membres: les membres réguliers, les membres associés, et les observateurs (organismes non gouvernementaux et inter-gouvernementaux). Sur le plan juridique, l'OME serait un organisme indépendant. Elle aurait le statut de «personne morale à caractère international», ce qui l'autoriserait à conclure des traités, à bénéficier de divers privilèges et immunités dans les pays membres, à posséder des bien-fonds, et à signer des contrats avec des États et d'autres entités. Elle comprendrait trois principaux organes: une Assemblée des États membres, à qui il incomberait d'élaborer les politiques, d'assumer les fonctions électorales et d'approuver le budget, etc.; un Conseil exécutif, dont la taille serait suffisamment limitée pour en garantir l'efficacité, sans pour autant empêcher que toutes les régions y soient représentées; et un Secrétariat, qui comprendrait un Directeur général et des fonctionnaires internationaux. Le financement serait assuré par le versement de droits d'adhésion ainsi que par des contributions volontaires et des fonds versés en contrepartie de services rendus.

Le mécanisme de règlement des différends constitue un aspect intéressant de l'Organisation. Il s'agirait d'un comité d'arbitres mis en candidature par les États membres et désignés par le Conseil exécutif; l'approbation de l'Assemblée serait nécessaire. Parmi ces personnes, les parties au différend choisiraient le nombre convenu d'arbitres (c'est une formule comparable à celle de la Cour permanente d'arbitrage). Les sentences du tribunal d'arbitrage auraient force exécutoire et seraient sans appel.

Le rapport du Secrétaire général détaille également les moyens techniques dont l'Organisation aurait besoin pour conduire efficacement ses activités de contrôle et de surveillance. Ils comprendraient en particulier des systèmes que les États membres auraient conçus et adaptés expressément aux besoins de l'OME; celle-ci pourrait aussi posséder ses propres installations de recherche et de développement.

Ces systèmes, on le suppose, fonctionneraient sous la gouverne du Conseil exécutif, par l'entremise de commissions techniques semblables à celles qu'établira le Conseil de l'Autorité des fonds marins. Il incomberait à l'une de ces commissions techniques d'assurer l'observance des accords de désarmement et de limitation des armements.

Les fonctions de l'Organisation mondiale de l'espace sont plus vastes que celles de l'Agence internationale de satellites de contrôle (dont la création a été proposée), car celle-ci assumerait plutôt un rôle «policier». Comme l'OME mettra surtout l'accent sur le contrôle et le développement, elle aura besoin d'autres mécanismes institutionnels pour bien remplir son rôle sous ce dernier rapport.

Dans l'exécution de leurs fonctions, l'Autorité des fonds marins et l'Organisation mondiale de l'espace devront prendre en compte les points de vue (a) des États membres, (b) des organismes inter-gouvernementaux, (c) d'entités non gouvernementales et souvent multinationales telles que des consortiums ou des sociétés transnationales. Elles chevaucheront donc les domaines du droit privé et du droit public international. Il faudra par conséquent qu'elles allient des caractéristiques propres à un organisme politique international à celles d'une entreprise commerciale; tant chez l'une que chez l'autre, les structures du processus décisionnel devront favoriser la participation des membres et la représentativité, sans pour autant être lourdes au point de nuire à l'efficacité. L'Autorité et l'Organisation devront posséder un bras opérationnel, ou une Entreprise, ainsi que le pouvoir de percevoir des taxes et de générer des revenus autres que les contributions versées par les membres.

Comme nous l'avons déjà dit, le mode de fonctionnement proposé pour l'Autorité internationale des fonds marins comporte certaines lacunes fondamentales qu'il conviendrait de ne pas transposer dans les négociations sur l'Organisation mondiale de l'espace. Il y a d'abord un excès de détails n'ayant très vite plus aucune raison d'être, puis une structure qui suscite la concurrence et l'affrontement entre l'industrie établie et l'organisation internationale, au lieu de l'harmonie et de la coopération.

Afin d'éviter les détails excessifs, il faudrait axer les négociations sur la conclusion d'un traité-cadre qui laisserait aux éléments décideurs de l'organisation assez de pouvoirs discrétionnaires pour qu'elle puisse s'adapter aux circonstances.

Pour remédier à la deuxième lacune, la collectivité internationale devra trouver une solution de rechange au «système parallèle». On peut étudier trois précédents à cet égard. Le premier est issu du droit de l'espace même: la Convention sur le Système maritime international à satellites (INMARSAT — c'est la contrepartie maritime de l'INTELSAT). Le second concerne l'actuelle Commission préparatoire du droit de la mer, et le troisième se rapporte à l'émergence de nouveaux systèmes coopératifs pour l'organisation et le financement des projets de recherche et de développement faisant appel à la technologie de pointe (songeons, par exemple, aux projets *Eureka* menés en Europe occidentale).

L'Organisation mondiale de l'espace devra traiter avec exactement les mêmes entités (États, organismes inter-gouvernementaux et industrie de l'espace) que l'INMARSAT; or, celle-ci fait la distinction entre les

«États parties» et les «signataires». Un signataire est une entité ou une entreprise, publique ou privée, existant ou devant être constituée pour une fin bien précise, et choisie par un État partie pour fonctionner dans le cadre de la Convention. L'État partie fournit conseils et directives à son signataire, mais les obligations financières assumées par ce dernier ne lui incombent pas normalement. La Convention de l'INMARSAT prévoit que l'organisation comprendra une Assemblée, un Conseil et un Secrétariat. L'Assemblée, qui est l'organe «législatif», soit celui qui élabore les politiques, est composée des représentants des États parties, chaque représentant ayant une voix. Le Conseil, qui constitue le bras exécutif et opérationnel de l'organisation, est formé de signataires, et seule importe ici la représentation géographique.

L'Organisation mondiale de l'espace aura des fonctions et des responsabilités beaucoup plus vastes que l'INMARSAT, notamment en ce qui concerne la sécurité internationale. Il conviendrait donc qu'un organe politique s'occupe des questions politiques et qu'un bras opérationnel, ou une Entreprise, voie aux affaires techniques et économiques, tout comme l'Autorité des fonds marins l'a fait, sans toutefois toujours réussir comme on l'aurait souhaité.

Dans le cas de l'Organisation mondiale de l'espace, on pourrait envisager une structure qui emprunterait des éléments à l'INMARSAT et à l'Autorité des fonds marins. Par exemple, il pourrait y avoir un Conseil de trente-six membres, semblable à celui de l'Autorité, mais ces derniers seraient simplement élus en fonction de la représentation régionale. Le Conseil serait chargé d'une vaste gamme de fonctions, y compris celles se rapportant à la sécurité internationale.

L'élément opérationnel de l'OME, qui serait une entreprise technique dans laquelle les industries de l'aérospatiale investiraient des fonds, se composerait non pas de fonctionnaires internationaux, mais bien de «signataires» qui seraient représentés en fonction de leurs investissements. On pourrait par ailleurs créer non pas une méga-entreprise, mais plutôt des entreprises décentralisées ou «projets». Chaque projet serait dirigé par un conseil d'administration dont la moitié des membres seraient des signataires qui auraient le plus contribué au projet (ou à l'entreprise), tandis que l'Assemblée choisirait l'autre moitié de façon à garantir une juste représentation régionale et la pleine participation des pays en développement. Les investissements seraient répartis selon une formule analogue.

Dans le contexte du programme *Eureka*, les projets adoptés par la Conférence des ministres sont financés à cinquante pour cent par les entreprises industrielles qui les ont présentés, la seconde moitié des fonds étant fournie par les gouvernements des États participants et par la Communauté économique européenne (CEE) (si elle est partie au projet). Tous les États membres et les industries participantes peuvent profiter des technologies mises au point à la faveur du projet.

Si l'on adapte ce modèle aux exigences de l'Organisation mondiale de l'espace, on obtient la solution suivante: les entreprises industrielles de l'espace soumettraient des propositions conjointes au signataire désigné par leur gouvernement; le signataire opérerait son choix, lequel serait ensuite débattu et raffiné par tous les signataires réunis; enfin, par l'entremise de ces derniers, le projet retenu serait présenté au Conseil de l'OME qui le sanctionnerait définitivement. Les projets adoptés seraient financés à cinquante pour cent par les entreprises industrielles qui auraient soumis les propositions à l'origine et par les gouvernements des États participants, tandis que la seconde moitié des fonds viendrait de l'OME ou, par son entremise, d'agences publiques internationales de financement.

Pareil plan offre la seule solution de rechange possible au financement militaire, sur lequel repose la «Guerre des étoiles», par exemple. Voilà à quoi ressemblerait la «Paix des étoiles», concrètement! Elle profiterait aux pays industrialisés, à qui les investissements en matière de recherche et de développement coûteraient deux fois moins cher, et aux pays du tiers-monde, qui auraient la chance de participer directement à la gestion d'une entreprise de recherche et de développement faisant appel à la haute technologie et qui en retireraient de grands avantages pour leur expansion nationale. En soustrayant les technologies spatiales à la domination des militaires et en les internationalisant, on favoriserait aussi la paix et la sécurité.

Dans le passé, les pays industrialisés se sont opposés à de tels plans et ils ont préféré un système international de «libre entreprise» qui leur garantissait plus d'autonomie et des profits plus élevés; cependant, vu les frais et les risques inhérents aux projets axés sur les techniques de pointe, et vu les résultats obtenus dans le cadre d'entreprises telles que le programme *Eureka*, ils ont commencé à modifier leur attitude.

LE CANADA ET L'ORGANISATION MONDIALE DE L'ESPACE

Les technologies spatiales (par exemple, celles qui sont propres à la micro-électronique, aux lasers, aux faisceaux de particules et aux nouveaux matériaux) ont surtout été mises au point sous la coupe des militaires. Mais elles ont aussi une composante commerciale, et le Canada est l'un des chefs de file de l'industrie. Des entreprises canadiennes étudient toute une gamme d'objets spatiaux, y compris des capsules de cellules produisant de l'insuline et d'autres servant à fabriquer des semi-conducteurs. Le Canada montre également la voie dans les domaines des télécommunications et de la télédétection. Les produits de la technologie canadienne, en particulier les systèmes de traitement des images, occupent une place de choix sur les marchés internationaux.

Sur le plan national, la création récente de l'Agence canadienne de l'espace, laquelle dispose d'un budget de deux milliards de dollars, atteste de la position avancée que le Canada occupe dans le domaine technique et de l'importance réelle et potentielle de la technologie spatiale pour l'économie de notre pays; sur le plan international, cette réalité se traduit par la position du Canada à la Conférence du désarmement (CD), à Genève, et au Comité spécial de la prévention de la course aux armements dans l'espace extra-atmosphérique, auquel la délégation de notre pays a déjà présenté deux importants documents de travail.

En 1986, l'ambassadeur du Canada au désarmement, M. Douglas Roche, a fait observer que, pour donner suite aux principes énoncés aux Sessions extraordinaires de l'ONU sur le désarmement, le Canada avait mis sur pied un Programme de recherche sur la vérification, avec un budget annuel d'environ un million de dollars. M. Roche a souligné qu'il était important de concevoir des moyens spatiaux de vérification et il a fait allusion à l'étude canadienne *LAXSAT-A* qui a servi à examiner s'il serait possible d'utiliser des techniques spatiales civiles de télédétection pour vérifier si un traité sur l'espace extra-atmosphérique est bel et bien respecté par les signataires.

CONCLUSION

L'expérience acquise dans les négociations du droit de la mer montre qu'une approche plus complète peut entraîner une réussite là où des solutions partielles échouent et que le moment est peut-être venu d'adopter une formule globale relativement à l'espace extra-atmosphérique, formule qui s'inspirerait de la proposition soviétique. Un régime de vérification en ferait certes partie, mais le Canada nourrit des intérêts beaucoup plus vastes pour ce qui concerne la gestion rationnelle des utilisations de l'espace extra-atmosphérique.

Trois problèmes se posent aux industries canadiennes de l'espace: un manque d'investissements dans les domaines de la recherche et du développement, une pénurie de bases de lancement, et l'existance d'un régime juridique peu approprié en ce qui concerne les utilisations économiques de l'espace. La meilleure solution à ces trois problèmes réside sans doute dans l'adoption d'une convention qui établirait une Organisation mondiale de l'espace et qui harmoniserait, unifierait et mettrait à jour tous les aspects du droit de l'espace, un peu comme la Convention de l'ONU sur le droit de la mer l'a fait en 1982 à l'égard des espaces marins. Pareille évolution des choses revêtirait, semble-t-il, une immense importance pour le Canada sur les plans économique et politique et du point de vue de la sécurité. Économiquement parlant, une Organisation mondiale de l'espace structurée comme nous venons de le décrire représenterait pour les industries canadiennes de l'espace le meilleur «tremplin» qu'elles pourraient espérer trouver.

En cherchant à favoriser la synthèse des diverses propositions se trouvant actuellement devant l'ONU (en particulier, celles qu'ont formulées la France et l'URSS) et en appuyant les efforts qu'on déploie pour créer une Organisation mondiale de l'espace, le Canada contribuerait énormément à renforcer le système des Nations-Unies.

Le Canada a été l'un des intervenants clefs à la Conférence du désarmement et il a beaucoup apporté aux discussions sur le droit international qui ont porté sur la limitation des armements et sur l'espace extra-atmosphérique et qui, il va sans dire, importent au plus haut point pour sa sécurité. Il reste maintenant à lier entre eux désarmement et développement; notre pays a tout intérêt à ce que des progrès s'accomplissent sur les deux plans.

Elizabeth Mann Borgese est chargée de recherche au *Lester B. Pearson Institute for International Development* et professeure de sciences politiques et d'océanologie à l'Université Dalhousie.

Les opinions exprimées dans l'exposé sont celles de l'auteure et elles n'engagent en rien l'Institut ni le conseil.

Publication de l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales. Pour obtenir des exemplaires supplémentaire, ou d'autres documents, prière d'écrire à l'Institut, au 307, rue Gilmour, Ottawa (Ontario) K2P 0P7.

Also available in English.
ISBN: 0-662-94576-X